



Ville rêvée et ville réelle. Veut-on vraiment lutter contre l'étalement urbain ?

Xavier Desjardins

► To cite this version:

Xavier Desjardins. Ville rêvée et ville réelle. Veut-on vraiment lutter contre l'étalement urbain ?. Etudes foncières, 2008, 131, pp.16-19. halshs-00473000v2

HAL Id: halshs-00473000

<https://shs.hal.science/halshs-00473000v2>

Submitted on 15 Apr 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Xavier Desjardins

« Ville rêvée et ville réelle. Veut-on vraiment lutter contre l'étalement urbain ? »,

Article paru dans *Etudes foncières*, janvier-février 2008, pp. 16-19

Les objectifs du Grenelle de l'environnement pour la ville paraissent aujourd'hui très classiques. Comme dans les lois Solidarité et renouvellement urbains de 2000 et Urbanisme et habitat de 2003, il s'agit de « *limiter au maximum l'étalement urbain, de réduire la consommation d'espace, l'artificialisation des terres, la destruction des paysages et, en milieu déjà urbanisé, de favoriser une conception complètement renouvelée des quartiers, dans leur fonctionnalité (logement, transport, commerces, loisirs, lieu de travail)* ». Depuis une dizaine d'années, les buts des politiques urbaines sont ainsi assez stables : diminuer la dépendance automobile dans le contexte de son usage croissant, favoriser la densité alors que la ville s'étale fortement et, enfin, mettre des limites claires à la ville quand elle s'étend au point de se confondre avec l'ensemble du territoire humanisé. Dans ce domaine au moins, l'absence de rupture est manifeste et les objectifs sont toujours ambitieux, eu égard à la réalité des dynamiques urbaines.

La politique de lutte contre l'étalement urbain est justifiée au nom de la sauvegarde des espaces naturels et agricoles ou au nom d'un meilleur fonctionnement urbain¹. Nous souhaitons surtout attirer l'attention sur les outils mis au service de cette politique de lutte contre l'étalement urbain et débattre de la pertinence des propositions en ce domaine. Les outils préconisés par le Grenelle de l'environnement sont de trois types : changer les échelles du gouvernement urbain, compléter les règles du droit de l'urbanisme et assurer aux collectivités locales le moyen de financer les transports collectifs. On retrouve les éléments présents dans le triptyque législatif de 1999-2000 des lois Chevènement sur l'intercommunalité, Voynet sur l'aménagement du territoire et Gayssot-Besson sur la planification (loi Solidarité et renouvellement urbains). Aussi, le choix a-t-il été d'améliorer l'efficacité des outils existants plutôt que de proposer une nouvelle approche des politiques urbaines. Ce choix est-il judicieux ? Faut-il chercher à mieux faire ce que l'on fait ou penser

¹ Sur la pertinence de cet objectif, nous renvoyons le lecteur aux nombreux articles de la revue sur ce thème ainsi qu'à BEAUCIRE, Francis, La « ville compacte » est-elle importable en France ?, dans *Les sens du mouvement* Editions Belin/Institut pour la ville en mouvement, 2004

autrement l'action publique ? Les réformes institutionnelles proposées et la création de nouveaux dispositifs juridiques sont-elles suffisantes ? De plus, si le Grenelle de l'environnement, comme avant lui la loi Solidarité et renouvellement urbains, se prononce pour un renforcement des infrastructures de transports collectifs, la réflexion ne s'arrête-t-elle à « mi-chemin » en ne proposant pas une nouvelle articulation entre la place respective des réseaux routiers et des réseaux de transports collectifs dans la ville ?

Le rêve d'une administration rationnelle des choses urbaines

Les problèmes d'organisation du développement urbain ne résultent-ils pas d'abord d'une inefficacité de notre système territorial à produire un aménagement volontaire du territoire ? Les auteurs des conclusions du Grenelle semblent partager ce point de vue puisque le programme consacré à la « *l'urbanisme* » est également dédié à la « *gouvernance territoriale* ». Une préconisation est la « *mise en place d'outils de gestion territoriaux à l'échelle réelle des territoires à enjeux* », puisqu'il apparaît nécessaire de « *changer les échelles du gouvernement urbain pour l'adapter aux échelles de la ville réelle* ». En 1999-2000 déjà, c'est l'inadéquation des périmètres de gouvernement urbain qui semblait le problème majeur et préalable à la refonte des instruments de planification territoriale. Une autre grande orientation du Grenelle consiste, en matière de politique urbaine, à souhaiter un renforcement de la capacité de l'Etat à réguler le jeu territorial : « *Sur les territoires à enjeux particuliers, des structures de gouvernance unifiées doivent s'imposer et, dans le cas d'intérêt national, l'Etat doit être en mesure, d'affirmer plus efficacement qu'aujourd'hui ses choix d'orientation ou d'aménagement* ».

La nécessité politique de réforme territoriale est permanente par nature. Comme la ville est vivante, les territoires de gestion sont sans cesse à redécouper pour s'adapter à ses formes nouvelles. Mais l'administration rationnelle des choses urbaines est une chimère. En effet, une administration a besoin, pour fonctionner, d'une assise territoriale, non pas immuable, mais, au moins, dotée d'une certaine stabilité dans le temps. En outre, il faudrait déterminer quelle est l'échelle cohérente pour créer une ville plus « *environnementale* » et il n'est pas sûr qu'une seule échelle soit à même de répondre à l'ensemble des enjeux. Le mythe de l'optimum territorial, qui suppose que la pertinence des périmètres serait la garantie de la justesse des choix opérés, est pourtant bien vivace. Or, une analyse rigoureuse des politiques intercommunales d'aménagement montre exactement l'inverse puisque les schémas de cohérence territoriale (SCOT) élaborés sur les périmètres élargis des aires urbaines sont victimes soit d'enlissement, soit de flou stratégique. En effet, à cette échelle, on note une incapacité des acteurs à dépasser les logiques consensuelles, notamment au sein des structures intercommunales qui rassemblent, pour élaborer des SCOT, communautés d'agglomération et communautés de communes périurbaines, soit deux régimes de gouvernement urbain souvent peu

compatibles². Parmi les rares SCOT approuvés, beaucoup ont un périmètre très resserré, donc inadapté, si l'on en croit la doctrine administrative. C'est le cas de celui de Montpellier qui ne comprend que la communauté d'agglomération de Montpellier, soit la partie centrale de l'aire urbaine. Or, ce SCOT a été salué en 2005 par un grand prix de l'urbanisme décerné par le ministre en charge de l'urbanisme à son metteur en scène, Bernard Reichen, preuve qu'il présentait un intérêt certain. Le problème n'est donc pas tant de changer les échelles des gouvernements locaux que de doter les gouvernements intercommunaux de réelles capacités de prise de décision, notamment par un renforcement de leur légitimité politique. Les groupements intercommunaux fonctionnent d'abord comme des « *confédérations de communes* ». Il apparaît alors assez vain de vouloir, juridiquement, « *renforcer le caractère opposable des SCOT* » aux communes, si ces mêmes SCOT ne sont, dans la réalité administrative, que la juxtaposition des différents plans locaux d'urbanisme communaux.

Afin d'améliorer la « *gouvernance territoriale* », on ne peut évidemment que souhaiter qu'un acteur soit capable d'imposer une vue de long terme dans un jeu territorial dominé par la recherche permanente du consensus entre communes, et victime de l'absence d'arbitres entre collectivités locales qui n'ont pas de tutelle l'une sur l'autre. Cet acteur ne semble pouvoir être que l'Etat. En a-t-il le pouvoir ? Au moment de la loi Solidarité et renouvellement urbains comme au moment du Grenelle de l'environnement, l'Etat veut développer sa capacité à orienter localement le jeu territorial. Mais un tel vœu peut-il porter des fruits ? Le retour sur l'expérience des directives territoriales d'aménagement ou l'observation attentive du rôle des Directions Départementales de l'Equipeement montrent que l'Etat local suit les acteurs locaux plus qu'il n'est capable d'être stratège ou animateur. N'aurait-il pas fallu s'interroger sur les causes de cette incapacité plutôt que d'en revenir à une rhétorique, certes séduisante, mais dont tout porte à croire qu'elle se révélera sans effet ? Une autre solution, plus prometteuse, semble résider dans le renforcement des outils permettant à l'Etat d'orienter les politiques locales par un pilotage à distance des collectivités territoriales. Une telle option explique notamment le développement des agences (EPSTEIN, 2005). Le Grenelle de l'environnement autorise ainsi un tel pilotage par l'Etat central en proposant par exemple « *une valorisation de la dotation globale de fonctionnement* » versée par l'Etat aux collectivités locales par « *des critères environnementaux : émissions de GES, politique de biodiversité, préservation de l'espace naturel et agricole ...* ». C'est certainement une voie prometteuse de régulation à distance des politiques locales d'aménagement.

Faire plus de procédures ... au détriment du projet

Pour une ville plus durable, le Grenelle propose une « *réforme des dispositions législatives, réglementaires ou financières pour inciter les collectivités locales à ne plus multiplier les équipements* »

² Voir ESTEBE Philippe, *Gouverner la ville mobile*, PUF, 2008

concurrents, à développer leur territoire avec une vision d'ensemble des quartiers et des zones d'activités autour de transports collectifs efficaces ». La volonté de mieux lier transports et urbanisme est très ancienne et déjà juridiquement affirmée dans la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de 1996 puis par la loi Solidarité et renouvellement urbains de 2000 (DESJARDINS, LEROUX, 2007). Avant même d'examiner l'utilité des dispositions juridiques proposées, soulignons que certaines risquent de rendre encore plus longue l'élaboration des documents d'urbanisme. Les services urbanisme des bureaux d'études et des collectivités locales, dont l'esprit est déjà principalement orienté vers la résolution des chausse-trappes juridiques, devront certainement produire encore plus de documents dans un contexte d'insécurité juridique encore un peu plus grande. Il n'est pas sûr que la qualité urbaine y gagne beaucoup.

La palette des instruments disponibles est apparemment élargie avec la proposition de « *zones de densification environnementale* » dotées de coefficients d'occupation des sols (COS) majorés à proximité des nœuds de transports en commun. Toutefois, sans cette disposition, rien n'empêchait les auteurs des documents d'urbanismes d'autoriser une telle densification par le jeu des règles d'urbanisme existantes. On peut comprendre l'intention, mais, pourquoi, avant de proposer cette nouvelle procédure, ne pas s'interroger sur le fait que très peu d'auteurs des SCOT ont utilisé la faculté offerte par la loi SRU de soumettre l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones à une amélioration de la desserte en transports collectifs ?

Pour lutter contre l'étalement urbain, est également proposée l'« *obligation d'étude d'impact pouvant amener à l'interdiction d'ouvrir de nouvelles zones importantes à l'urbanisation sans programme des transports en commun, ni évaluation de la perte induite en espaces agricoles et naturels* ». Cette disposition nouvelle oublie que la périurbanisation est rarement le fait d'ouverture massive à l'urbanisation mais bien plutôt d'un éparpillement des constructions, chaque commune ouvrant, chaque année, quelques terrains à l'urbanisation. L'émiettement urbain est ainsi le résultat de politiques urbaines malthusiennes de la part des communes périurbaines et non pas d'ouvertures massives à l'urbanisation. Une sorte d'optimum de la « croissance maîtrisée » fait que chaque commune a intérêt à ne pas se développer trop rapidement pour stabiliser ses équilibres politiques, humains et budgétaires, et qu'*a contrario*, le renoncement au développement démographique paraît impossible. Cette nouvelle étude d'impact passera ainsi à côté du principal ressort de la périurbanisation : l'ajout de quelques constructions chaque année, dans un nombre toujours plus grand de communes autour des grands centres urbains. De plus, ce type de disposition risque de faire accroire que toute extension urbaine serait, par nature, condamnable. On sait que les besoins en logements et constructions de tout type ne peuvent être résolus par le seul renouvellement urbain. Or, en rendant suspecte toute extension urbaine importante, ne risque-t-on pas de provoquer une nouvelle étape de la périurbanisation en l'absence de réponse dans la continuité de la ville agglomérée ? Au nom de la lutte contre l'étalement urbain, on risque de produire un peu plus d'émiettement ...

Faire plus d'infrastructures ... sans articuler les réseaux

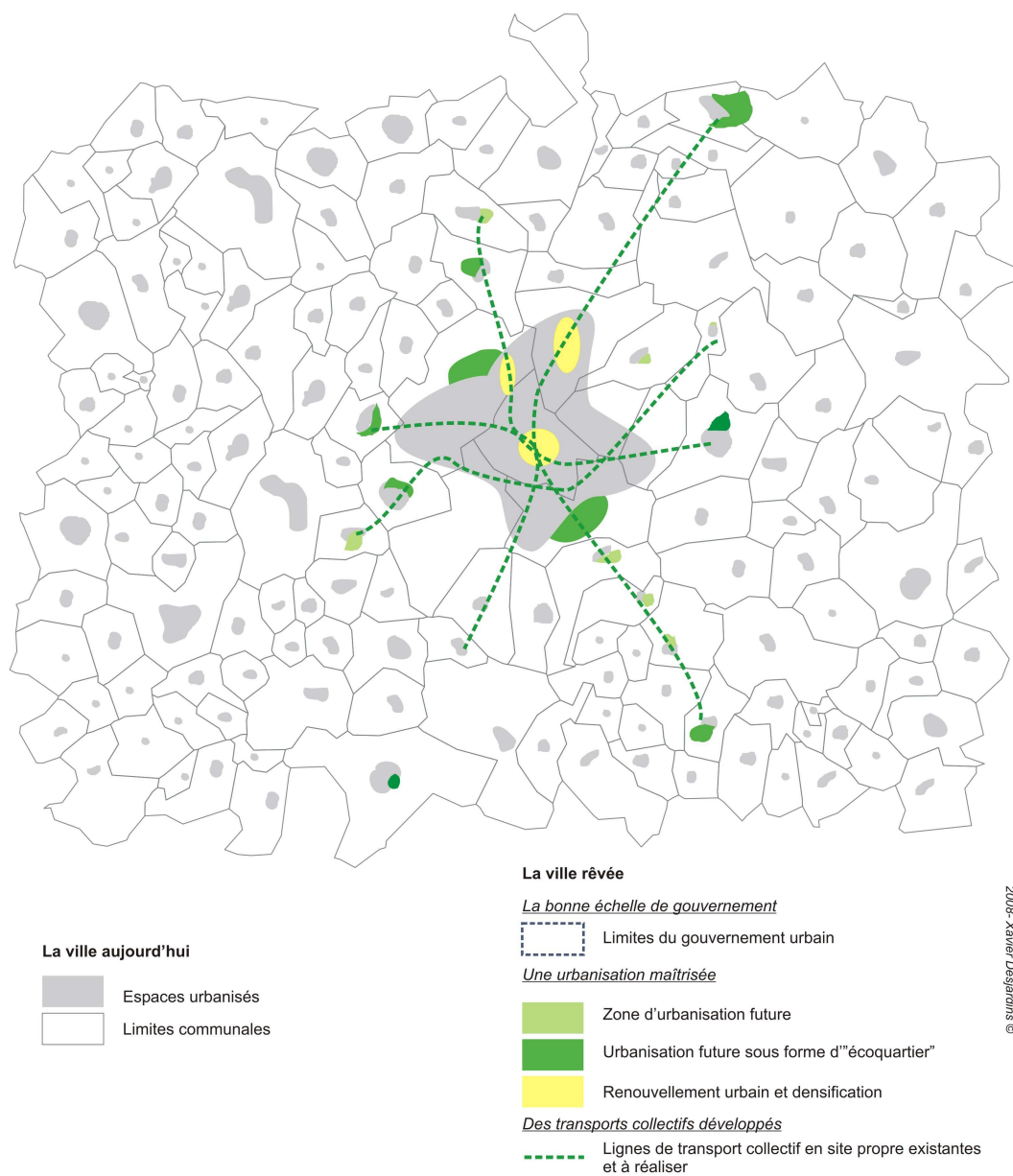
Pour lutter contre l'étalement urbain, les auteurs de la loi Solidarité et renouvellement urbains pensent qu'il faut renforcer la place des transports collectifs. Lors du Grenelle de l'environnement, on envisage un vaste effort avec l'objectif de créer, dans les 10 ans, 1500 kilomètres de lignes nouvelles de tramways ou de bus en site propre qui viennent s'ajouter aux 329 kilomètres de lignes existantes dans les 10 ans.

Si on ne peut que partager la volonté de mieux lier réseau de transports collectifs et ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones, remarquons, qu'à chaque fois, l'automobile est absente des solutions comme du diagnostic sur l'étalement urbain. En effet, tout se passe comme si l'étalement urbain était le résultat de politiques inconsidérées d'ouverture à l'urbanisation de la part de maires de communes périurbaines et que pour limiter ces ouvertures à l'urbanisation, il suffisait de restreindre les pouvoirs de ces maires dans de grands ensembles intercommunaux. L'idée que cet étalement urbain soit le résultat de l'amélioration constante des vitesses sur le réseau automobile n'apparaît pas ou, du moins, les solutions préconisées ne retiennent pas l'idée d'une politique des vitesses pour mieux orienter le développement urbain. Aussi, lors du Grenelle de l'environnement, n'est-il pas fait mention de l'automobile dans le programme consacré à l'urbanisme mais seulement dans le programme « *Mobilité et transports* ». Il est indiqué que les nouvelles infrastructures routières et autoroutières seront limitées à celles qui participent à « *la résolution des problèmes de sécurité, de congestion ou d'intérêt local* ». Mais cette limitation du développement du réseau routier est toute théorique, dans la mesure où les développements autoroutiers ou routiers rapides qui se réalisent autour des grandes villes sont déjà justifiés au nom de ces trois objectifs (et souvent d'un quatrième, « *le développement économique* », auquel personne ne saurait résister en ces temps de croissance languissante).

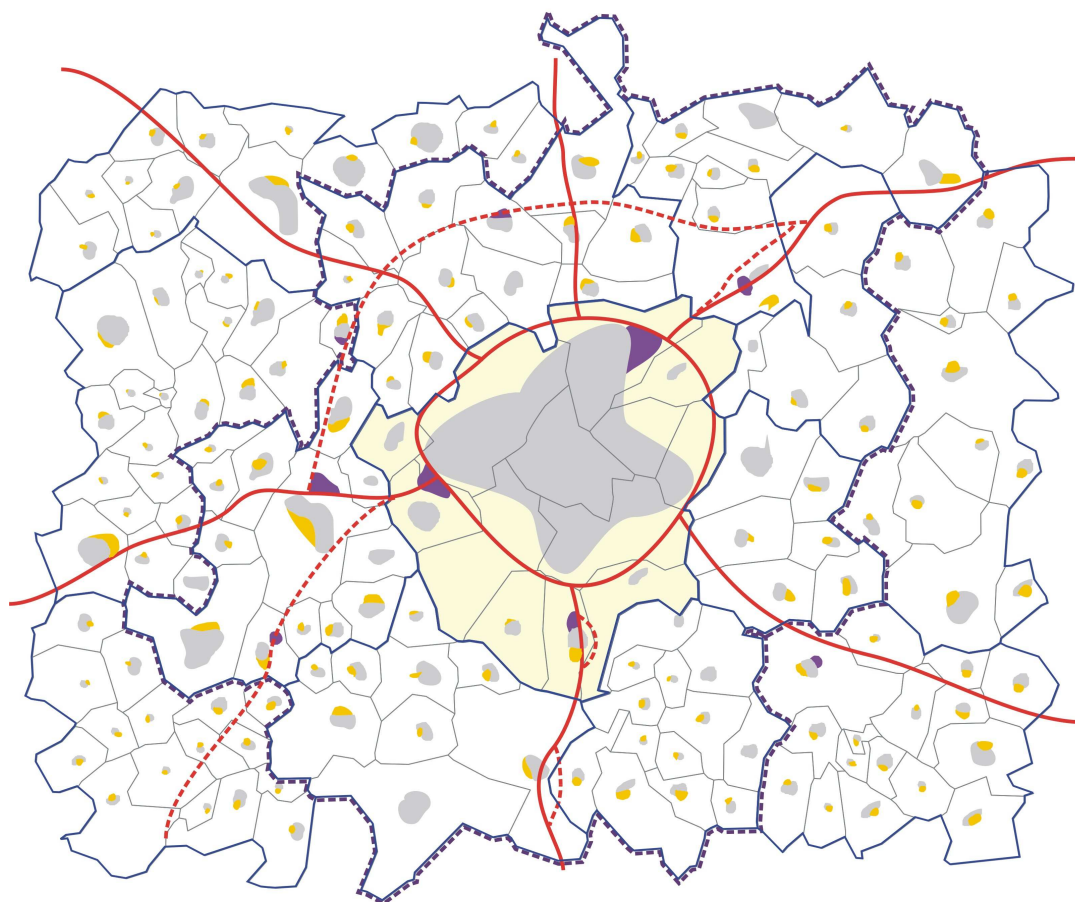
En matière de transport, le Grenelle de l'environnement comme les lois précédentes, en ne prenant pas en compte l'automobile dans le développement urbain, fait l'impasse sur le rôle majeur des départements dans la confection des réseaux routiers. Juridiquement, le département n'a pas de compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme. Néanmoins, dans le cadre des responsabilités qui lui sont dévolues, notamment celle de la route et des transports publics, il exerce une influence majeure sur l'aménagement. Par ses pouvoirs en matière de réseau routier, renforcé par l'acte II de la décentralisation de 2004, le département a un rôle important dans le développement du maillage routier, notamment celui qui favorise une intense périurbanisation autour des agglomérations. On peut penser que le département consacre autant d'investissements à la route d'abord parce qu'elle relève d'un domaine de compétence très technique, et que les ingénieurs départementaux sont assez peu sensibles à ses effets sur l'aménagement. De plus, il faut souligner une sociologie particulière des conseils généraux : ceux-ci sont souvent les représentants du monde rural. Certes, cette sociologie change, notamment à cause de l'extension des zones urbanisées, de sorte que, dans certains

départements, les Conseils Généraux deviennent les hérauts des zones périurbaines plutôt que des zones rurales. Cependant, dans presque tous les cas, la composition du Conseil Général explique une approche très favorable au développement routier. La route désenclave et ouvre sur l'extérieur, permettant ainsi, en quelque sorte, la revanche du rural sur l'urbain, des périphéries urbaines sur les centres. Aussi, une des grandes étapes afin de privilégier un développement harmonieux des villes consiste-t-elle, certes, à renforcer les réseaux de transport collectif là où c'est possible, mais, surtout, à articuler les politiques, souvent contradictoires, menées par les agglomérations centrales et les départements.

La ville rêvée de la loi SRU au Grenelle de l'environnement



La ville telle qu'elle se fait aussi



La ville aujourd'hui

- Espaces urbanisés
- Limites communales

Les éléments imprévus ou "hors champ"

Le morcellement intercommunal

- Périmètre de la communauté d'agglomération
- Périmètres des communautés de communes

La dynamique de l'émission urbaine

- Zones d'activités en cours ou projetées
- Zones à urbaniser à destination principale d'habitat

L'amélioration du réseau routier

- Routes rapides existantes
- Routes rapides projetées

2008-Xavier Desjardins ©

Conclusion

Depuis la loi Solidarité et renouvellement urbains, on tente d'affiner les voies juridiques et techniques nécessaires à une meilleure articulation « *transport collectif – urbanisation dense* » dans la ville agglomérée dont l'extension se fera peut-être sous forme « *éco-quartiers* ». Toutefois, on ne propose pas de liens entre les politiques de cette ville agglomérée et celles de la « *ville automobile* » qui continue à se développer dans les territoires périurbains et leurs vaporeuses marches rurales, grâce aux massifs investissements dans les réseaux routiers et à une urbanisation éclatée. A quoi sert de réfléchir à rendre plus efficaces les gestes de la main gauche, quand la main droite continue à les défaire ? On peut faire l'hypothèse que cela permet de faire coexister « ville compacte » et « ville diffuse » et que le choix collectif est de rester dans l'indécision entre ces deux modèles.

BEAUCIRE, Francis, « La ville compacte est-elle importable en France ? » dans *Les sens du mouvement*, Editions Belin/Institut pour la ville en mouvement, 2004

CHARMES, Eric, « Le malthusianisme foncier », *Etudes foncières*, janvier-février 2007, pp. 12-16.

DESJARDINS, Xavier, LEROUX, Bertrand, « Les schémas de cohérence territoriale, des recettes du développement durable au bricolage territorial », *Flux*, juillet-septembre 2007, p. 6-20

DESJARDINS, Xavier, *Gouverner la ville diffuse, la planification territoriale à l'épreuve*, Thèse en urbanisme, Université Paris 1, 2007, 529 p.

EPSTEIN, Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoire », *Esprit*, novembre 2005, pp. 96 - 111.

ESTEBE, Philippe, *Gouverner la ville mobile*, PUF, Collection la ville en débat, 2008, 76 p.